



Concepto 180521 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000180521

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000180521

Fecha: 21/03/2024 11:30:40 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: ENTIDADES. Reestructuración. Estructura administrativa y Planta de Personal Municipal. EMPLEO. Forma de proveer vacancias temporales o definitivas de empleos de carrera administrativa. Rad. 20249000175892 del 26 de enero de 2024.

"1. Se me informe si la muerte de una persona es causal para la supresión del cargo. 2. Se me informe si la supresión de un cargo de carrera administrativa es una forma de modificación de la planta de personal de una entidad. 3. Se me informe quien es la autoridad competente y que requisitos se deben tener en cuenta para la supresión de un cargo de carrera administrativa. 4. Se me informe quien es la autoridad competente y que requisitos se deben tener en cuenta para la modificación de la planta de personal. 5. Se me informe si en caso de hacerse modificación de la planta de personal y/o supresión de cargos se debe tener acompañamiento y aprobación de alguna entidad del estado. 6. Se me informe como se debe proveer un cargo equivalente dentro de las entidades públicas del estado. 7. De acuerdo con las normas vigentes se me informe como se debe proveer un cargo de carrera administrativa en vacancia definitiva (por muerte de su titular), surgida después de la convocatoria a concurso de méritos y equivalente a cargos reportados a concurso, además de los términos para realizar esa provisión del cargo y con lista de elegibles en firme y vigente. 8. solicito se me informe SI o NO, las entidades públicas pueden suprimir cargos sin los estudios técnicos de ley y por qué." Me permito manifestar lo siguiente:

Inicialmente es importante destacar que la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal y, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

Por lo tanto, este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016¹, realiza la interpretación general de las disposiciones legales. Sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar reconocimiento de derechos; tampoco funge como ente de control, investigación, ni señalar los procedimientos a seguir en caso de que se presenten anomalías, ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones.

No obstante, a modo de información general respecto de los interrogantes planteados, se indica que, frente al tema de la reestructuración, reforma o modificación de la planta de personal, el Decreto ley 019 de 2012², establece:

«ARTÍCULO 228. REFORMAS DE PLANTA DE PERSONAL. Modifíquese el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 46. Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.» (Destacado nuestro)

De conformidad con lo señalado en el artículo 228 del Decreto 019 de 2012, que modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004³, las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, y pueden derivar en la supresión o creación de empleos.

Igualmente, el Decreto 1083 de 2015⁴, señala:

«ARTÍCULO 2.2.12.1 Reformas de las plantas de empleos. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y contar con estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización que así lo demuestren.

Las solicitudes para la modificación de las plantas de empleos, además de lo anterior, deberán contener: i) costos comparativos de la planta vigente y la propuesta, ii) efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, iii) concepto del Departamento Nacional de Planeación si se afecta el presupuesto de inversión y, iv) los demás que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.»

ARTÍCULO 2.2.12.2 Motivación de la modificación de una planta de empleos. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:

Fusión, supresión o escisión de entidades.

Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.

Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.

Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.

Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.

Redistribución de funciones y cargas de trabajo.

Introducción de cambios tecnológicos.

Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.

Racionalización del gasto público.

Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

PARÁGRAFO 1. Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

ARTÍCULO 2.2.12.3 Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.

Evaluación de la prestación de los servicios.

Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.»

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa transcrita, las reformas de plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, de tal forma que las conclusiones del estudio técnico deriven en la creación o supresión de empleos, con ocasión entre otras causas, de fusión, supresión o escisión de entidades; cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad; traslado de funciones o competencias de un organismo a otro; supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones; mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios; redistribución de funciones y cargas de trabajo; introducción de cambios tecnológicos; culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad; racionalización del gasto público; mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, análisis de los procesos técnico misionales y de apoyo; evaluación de la prestación de los servicios y de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos; y para el caso de la modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública; mientras que las de las entidades del orden territorial, no requieren de dicha aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En consecuencia, se considera que, la reestructuración se deberá soportar con los estudios requeridos, y la misma se deberá llevar a cabo en atención a los requisitos y procedimientos que dispone la normatividad antes referida y, así mismo, determinar la vinculación de sus empleados.

Sobre el particular, es necesario precisar que el establecimiento y modificación de la estructura administrativa de una entidad territorial le corresponde al Concejo Municipal, de acuerdo con lo señalado en la Constitución Política:

«ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:

(...)

Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)

Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.»

Por lo anterior, es claro que la competencia de establecer la estructura administrativa del Municipio le corresponde al Concejo, bien sea mediante la aprobación de un proyecto de acuerdo presentado por el Alcalde, u otorgándole a éste facultades extraordinarias para que adelante la reforma administrativa. En consecuencia, para que haya una reforma administrativa es imprescindible la discusión y aprobación en el Concejo Municipal.

De otro lado, tenemos la reforma a la planta de personal, que le corresponde al alcalde municipal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 315.7 Superior:

«ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.»

Por lo anterior, la autoridad competente para adelantar un proceso de modificación de la planta de personal de la administración central municipal, es el alcalde. Para llevar a cabo este proceso es necesario que exista la debida justificación técnica, motivada en una o varias de las causales contempladas en el artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015, y seguir el procedimiento establecido en el artículo 2.2.12.3 del mismo Decreto.

Así mismo, el estudio técnico y los actos administrativos que de él se derivan no requieren aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, debido a la autonomía administrativa de que gozan las entidades territoriales y teniendo en cuenta que, lo realicen de conformidad con el marco legal que se ha dejado descrito.

Ahora bien, sobre la provisión de los empleos, el Decreto 1083 de 2015⁵, señala:

«ARTÍCULO 2.2.5.3.1 Provisión de las vacancias definitivas. Las vacantes definitivas en empleos de libre nombramiento y remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo.

Las vacantes definitivas en empleos de carrera se proveerán en periodo de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 o en las disposiciones que regulen los sistemas

específicos de carrera, según corresponda.

Mientras se surte el proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional, en los términos señalados en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto Ley 760 de 2005 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera.

Las vacantes definitivas en empleo de periodo o de elección se proveerán siguiendo los procedimientos señalados en las leyes o decretos que los regulan.»

De conformidad con la normativa en cita, mientras se surte el proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional.

Respecto de la forma de acceder a un empleo público considerado de carrera administrativa, la Constitución Política establece:

«ARTÍCULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.» (Subrayado y Negrita fuera del Texto).

Por lo anterior, la Constitución Política establece que el ingreso y el ascenso en los cargos de carrera administrativa se debe realizar mediante procesos de mérito; este se considera un óptimo instrumento para la provisión de cargos públicos basado en criterios meritocráticos y constituye uno de los ejes definitorios de la Constitución Política de 1991, en especial por su relación estrecha con el principio de acceso a desempeño de cargos públicos, la igualdad, la estabilidad y demás garantías contempladas en el artículo 53 de la Constitución.

Sobre la forma de proveer vacancias temporales o definitivas de empleos de carrera administrativa, la Ley 909 de 2004⁶, modificada por la Ley 1960 de 2019⁷, señala:

«ARTÍCULO 24. Encargo. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente.

En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.

El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad.

Los cargos de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia temporal o definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño.

En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

PARÁGRAFO 1. Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posteridad a la vigencia de esta ley.

PARÁGRAFO 2. Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nombramiento o en quien este haya delegado, informara la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del medio que esta indique.

ARTÍCULO 25. Provisión de los empleos por vacancia temporal. Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera.» (Subraya nuestra)

De acuerdo con lo anterior, mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio contenidos en el manual de funciones y de competencias laborales que tenga adoptado la entidad, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, su última evaluación del desempeño sea sobresaliente, no hayan sido sancionados disciplinariamente en el año anterior y se encuentren desempeñando el empleo inmediatamente inferior al que se va a proveer.

En consecuencia, corresponde a la entidad determinar con fundamento en el procedimiento señalado en el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, el empleado con derechos de carrera que mejor derecho tenga para ser nombrado en encargo.

Es importante resaltar que el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 909 de 2004, señala expresamente que, si el empleado que se encuentra desempeñando el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad, no reúne las condiciones y requisitos previstos en la norma, se deberá encargar al empleado que acreditándolos desempeñe el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente.

En el evento que no existan dentro de la planta de personal empleados de carrera que puedan ser encargados por no reunir los requisitos, será procedente efectuar nombramientos provisionales, de manera excepcional.

En ese sentido, se precisa que conforme a lo establecido en la Ley 909 de 2004, los nombramientos provisionales se constituyen en un mecanismo de carácter excepcional y transitorio que permite proveer temporalmente un empleo de carrera administrativa con personal que no fue seleccionado mediante el sistema de mérito y siempre que no haya empleados de carrera que cumplan con los requisitos para ser encargados.

De acuerdo con lo señalado me permito transcribir sus interrogantes para darles respuesta en el mismo orden de presentación, así:

1. Se me informe si la muerte de una persona es causal para la supresión del cargo.

De conformidad con el fundamento legal anotado, las reformas de plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, de tal forma que las conclusiones del estudio técnico deriven en la creación o supresión de empleos, con ocasión entre otras causas, de fusión, supresión o escisión de entidades; cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad; traslado de funciones o competencias de un organismo a otro; supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones; mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios; redistribución de funciones y cargas de trabajo; introducción de cambios tecnológicos; culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de

la entidad; racionalización del gasto público; mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

En este orden de ideas, la supresión de un cargo se deriva del estudio técnico correspondiente y no deriva de situaciones como la vacancia temporal o definitiva del mismo.

2. Se me informe si la supresión de un cargo de carrera administrativa es una forma de modificación de la planta de personal de una entidad.

Se reitera lo señalado en el punto anterior de manera que, la supresión de un cargo se deriva de la modificación de la planta de personal y no viceversa.

3. Se me informe quien es la autoridad competente y que requisitos se deben tener en cuenta para la supresión de un cargo de carrera administrativa.

Se reitera lo señalado en la respuesta del primer punto de manera que, la competencia de establecer la estructura administrativa del Municipio le corresponde al Concejo, bien sea mediante la aprobación de un proyecto de acuerdo presentado por el Alcalde, u otorgándole a éste facultades extraordinarias para que adelante la reforma administrativa. En consecuencia, para que haya una reforma administrativa es imprescindible la discusión y aprobación en el Concejo Municipal.

4. Se me informe quien es la autoridad competente y que requisitos se deben tener en cuenta para la modificación de la planta de personal.

La competencia de establecer la estructura administrativa del Municipio le corresponde al Concejo, bien sea mediante la aprobación de un proyecto de acuerdo presentado por el Alcalde, u otorgándole a éste facultades extraordinarias para que adelante la reforma administrativa. En consecuencia, para que haya una reforma administrativa es imprescindible la discusión y aprobación en el Concejo Municipal.

5. Se me informe si en caso de hacerse modificación de la planta de personal y/o supresión de cargos se debe tener acompañamiento y aprobación de alguna entidad del estado.

De acuerdo con lo señalado, la competencia de establecer la estructura administrativa del Municipio le corresponde al Concejo, bien sea mediante la aprobación de un proyecto de acuerdo presentado por el Alcalde, u otorgándole a éste facultades extraordinarias para que adelante la reforma administrativa; en consecuencia, no se requiere autorización de alguna entidad pública.

6. Se me informe como se debe proveer un cargo equivalente dentro de las entidades públicas del estado.

Las vacantes definitivas en empleos de carrera se proveerán en periodo de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera, según corresponda.

Mientras se surte el proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional, en los términos señalados en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto Ley 760 de 2005 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera.

7. De acuerdo con las normas vigentes se me informe como se debe proveer un cargo de carrera administrativa en vacancia definitiva (por muerte de su titular), surgida después de la convocatoria a concurso de méritos y equivalente a cargos reportados a concurso, además de los términos para realizar esa provisión del cargo y con lista de elegibles en firme y vigente.

Se reitera lo señalado en la respuesta anterior, de manera que, la provisión se realizará en primer lugar, con base en las listas de elegibles y en caso de no existir se podrá acudir al encargo y en último lugar, cuando no haya empleados con derechos de carrera administrativa, se podrá acudir al nombramiento provisional.

8. Solicito se me informe SI o NO, las entidades públicas pueden suprimir cargos sin los estudios técnicos de ley y por qué?

Se reitera que, para el proceso de modificación de las plantas de personal, se deberá justificar mediante el estudio técnico respectivo.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web de la entidad en el link www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo, «Gestor Normativo», donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto: Yaneirys Arias.

Reviso: Maia V. Borja

Aprobó: Dr. Armando López C

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

Fecha y hora de creación: 2025-01-18 05:56:26